

## A TÖRTÉNELEM SZESZÉLYE ÉS A KOMPROMISSZUMOK MŰVÉSZETE

A történelem szeszélye, hogy gyakorlatilag párhuzamosan – történelmi léptékekkel pedig egyszerre – folyik az uniós alkotmányozás és a magyar alkotmányos felkészülés az uniós csatlakozásra. Persze míg a magyar alkotmányos felkészülés a jelenlegi uniós szabályrendszer recepciójának kereteit kísérli úgy-ahogy megteremteni, addig az uniós folyamatok a jelenlegitől sok tekintetben eltérő szervezet alapjait alakítanák ki. E tanulmányban az uniós alkotmányozási folyamat néhány alapvető intézményi, illetve jogi folyamatát kívánjuk görcső alá venni.

### AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOZÁS KOMPROMISSZUMAI

Az európai alkotmányozás az úgynevezett európai konvent keretei között indult meg az Európai Tanács laekeni döntése<sup>1</sup> alapján, 2002 elején. A laekeni nyilatkozat a 2004-es kormányközi konferencia előkészítésére hozta létre az európai konventet, melynek tagjai az Európa jövőjéről folyó vita főszereplői. A nyilatkozat alapján a konventnek három kérdéskörrel kell foglalkoznia: az Európai Unió hatáskörének pontosabb körülhatárolásával, az Európai Unió jogszabályainak egyszerűsítésével és a demokratikusabb, áttekinthetőbb, hatékonyabb Európai Unió kialakításával.

Az európai integráció eddigi történetében az alapító szerződéseket úgynevezett kormányközi konferenciákon módosították. Ezek tulajdonképpen hagyományos, a nemzetközi jog szabályai szerint működő nemzetközi szerződéses tárgyalásoknak tekinthetők azzal a különbséggel, hogy általában rövidebb ideig tartanak és sokkal intenzívebbek, mint a hagyományos nemzetközi szerződéseket előkészítő konferenciák.<sup>2</sup> Az integráció történetében a kormányközi konferenciák egyre nagyobb rendszerességgel követik egymást, a maastrichti szerződés óta az egyik kormányközi konferencia a másik sarkába ér, illetve a kormányközi konferenciák már azelőtt elkezdődtek, hogy a megelőzőn elfogadott szerződés hatályba lépett volna. Ez a szégyen nem jutott ki ugyan a nizzai szerződésnek, a konvent nyitánya mégis megelőzte egy évvel a szerződés hatálybalépését. Az, hogy a kormányközi konferenciák ilyen gyors ütemben kö-

vették egymást, annak volt betudható, hogy a konferenciák nem mindig jó előkészítés mellett zajlottak, az Európai Tanács ülésén az idő szorítása miatt gyakorta még a minimalistákat sem kielégítő kompromisszumokkal zárultak, ezért már a konferencia lezárásakor megkezdődött a következő előkészítése, amire az elfogadott kompromisszumos szöveg maga is utalt. Ilyen kompromisszum volt a maastrichti szerződés is, amelynek alapja az a magát a konferenciát életre hívó francia–német nagypolitikai kompromisszum volt, amely európai politikai és monetáris uniót hozott a német egyesülés elfogadásáért cserébe. A Maastrichtban elfogadott szervezeti kompromisszum, amit teátrálisan hárompilléres szervezetnek neveznek, ugyancsak az akkor elérhető legnagyobb közös nevező leképezése volt. Kérdéses, hogy az Európai Tanács ülése előtt megjelent kompromisszumos politikai elképzelést próbálta-e bárki bármilyen hatásvizsgálatnak alávetni, illetve volt-e, aki azt működőképesnek tekintette. Ilyen kompromisszumnak tekinthető intézményi kérdésekben a hosszas előmunkálatok után elfogadott amszterdami szerződés szövege, amely a nagyszabású előkészítést követően gyakorlatilag egy jegyzőkönyvbe sűrítette és kvázi előszerződési formában fogalmazta meg a keleti bővítés esetén majdan szükségessé váló intézményi változtatásokat.<sup>3</sup>

Persze nemcsak a kormányközi konferenciák a kompromisszumok letéteményesei; az unió napi működése – például az uniós szervek tagállamok közötti elosztása, a parlament munkája és a tanácsi szavazási eljárások – is (gyakorta működésképtelen és rossz) kompromisszumok százaiból építkezik. Az uniós jogszabályok is kompromisszumok eredményei, és a nyelvi változatok megsokszorozzák a megállapodni vágyók lehetőségeit.

Az amszterdami szerződést előkészítő kormányközi konferencia vezette be a széles körű tudományos előkészítés, a bölcsek és az állami képviselőkkel álló reflexiós csoport fogalmát, és ezen a Nizzát előkészítő konferencia is csak a koncentráltabb előkészítés, a világos bizottsági előterjesztés tekintetében változtatott. A konvent ehhez képest azt a tartalmi újítást hozza a kormányközi konferencia előkészítésébe, hogy az elnökséggel százöt konventtag – egyaránt megjelenítve a tagállami törvényhozásokat és az Eu-

rópai Parlamentet, a tagállamok és a csatlakozásra készülő képviselőit, a kormányok és a bizottság képviselőit is – megpróbálja koncentrálni a tudományos megalapozást, a civil társadalom véleményét, a választott és a szakmai szervezetek, illetve a hivatalok véleményét. Ez az összetétel eleve egyfajta kompromisszumot vetít előre. A konventbe azonban ennél sokkal komolyabb kompromisszumkényszerszerű építetek be. Világossá tették, hogy a konvent véleménye nem köti a kormányközi konferenciát. Ezen felül a nagy öregekből álló háromtagú elnökség azt határozta el, hogy ez egyszer „könnyűvé” teszi a kormányközi konferenciát, megvalósítva így az olasz elnökség álmát: Rómában már 2003 végén elfogadják az uniós alkotmányt. Ezt pedig úgy próbálja elérni az elnökség, hogy eleve csak kompromisszumos javaslatokat fogad el, illetve hogy a konventben felmerülő alkotmányos szövegjavaslatokat a sajátjaként kezelve csak olyan szövegeket akceptál, amelyekről azt gondolja, hogy a kormányközi konferencia többsége azt magáévá teszi. Ugyanakkor a konvent elnöksége és a konvent között, illetve a konvent elnöke és elnöksége között is komoly ellentétek feszülnek, amelyek jelen írás készítésének idején éppen a konvent működésének késedelmét, illetve esetleges teljes sikertelenségét vetítik előre.<sup>4</sup>

Az alábbi elemzés a konvent tevékenysége körébe utalt kérdések közül az intézményi reform és a hatáskörmegosztás problémájának feldolgozására és értékelésére törekszik, és ezek fényében értékeli az európai alkotmányozási folyamat eredményeit.

## AZ INTÉZMÉNYI REFORMKOMPROMISSZUM IRÁNYAI

A konventben beterjesztett szövegből vagy az alkotmánytervezetből korai volna következtetéseket levonni a végső államközi kompromisszum pontos megjelenését illetően. Ugyanakkor látható, hogy a konvent és még inkább annak elnöksége néhány alapvető célt fogalmazott meg intézményi kérdésekben: a) a bővülés után is hatékony intézményrendszer, b) az intézményrendszernek a keleti bővítés előtti átalakítása, c) az intézményrendszer dinamizálása, d) a nagy és a kis államok közötti szerepeknek és egyensúlynak a kicsik kárára történő módosítása.<sup>5</sup> Azaz a konvent a keleti kisállamokat intézményi veszélynek és hatékonysági problémának nyilvánítva most, ötven év után kísérli meg – az újak és a kicsik kárára, az egyenlőség látszatát is feladva (és az államok egyenlősége helyett az európai állampolgárok egyenlőségére helyezve a hangsúlyt) – megreformálni az államközi

zi kompromisszumok által deformált európai intézményi struktúrát és visszaállítani a szakszerűségi alapon, nem pedig az államhoz tartozás alapján kiválasztott bizottságot.

A konvent a fenti célok ellenére – néhány teljesen új elemtől eltekintve – nem teljesen új alkotmányos struktúra kialakítását célozza meg, hanem a szerkezet jelentős, de az alapokat nem megkérdőjelező módosítását (sőt, mint azt fentebb írtuk, a bizottság vonatkozásában a gyökerekhez való visszatérést, a pillérrendszert illetően egy kompromisszum felszámolását) tűzte zászlajára.<sup>6</sup> Azaz a fő szervek ugyanazok maradnak – a feltehetőleg meg nem valósuló Európai Kongresszuson kívül<sup>7</sup> –, új intézmény nem jön létre, és a már működők is azzal foglalkoznak majd tulajdonképpen, amivel eddig, bár hatáskörük részben módosul. A legnagyobb strukturális változást – és ez alapvetően az intézmények egymás közötti hatásköreinek átírásában jelenik meg – a pillérstruktúra megszűnése és a látszólag egységes uniós struktúra megvalósulása jelentené. A konvent által érintett intézményi strukturális kérdések az alábbiak: 1. az unió szerkezete, 2. a tanács szerkezete és működése, ezen belül a tanácsi elnökség szerepe és működése, 3. a tanácsi szavazási eljárások és általában az uniós döntéshozatali eljárások, 4. a bizottság összetétele és választása.<sup>8</sup>

### *Az unió szerkezete*

A legnagyobb szerkezeti változásnak az tűnik, hogy a hárompilléres felállás helyébe<sup>9</sup> egységes intézményi struktúra lép. Ezzel egy több mint tízéves, a gyakorlatban sikeresnek tekinthető, Maastrichtban kialakított német–francia–brit kompromisszum adja át a helyét egy intézményileg egységesnek tekinthető struktúrának. E szerkezetben azonban a CFSP/ESDP, illetve a korábbi III. pillér, azaz az úgynevezett szabadság, biztonság, igazságosság övezet helye még nem világos, és bár külön pillérbe nem kerül,<sup>10</sup> *de iure* és *de facto* kormányközi alapon működik tovább, közeledve a közösségi modellhez.<sup>11</sup>

### *Az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsa reformja*

Az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsa reformja fontos, de távolról sem látványos eleme a módosításoknak. Itt sem a tagállamok, sem pedig a konvent tagjai nem voltak különösen kreatívak, így nem várhatóak földrengésszerű szerkezeti változások. Úgy tűnik, az úgynevezett tanácsi formációk számát jelentősen csökkentik,<sup>12</sup> és alapvetően jogalkotó és kormányzó tanácsi üléseket különböztetnek meg, mely

utóbbiak ülésein a hatáskörrel rendelkező biztos elnökölt volna.<sup>13</sup> Nem látjuk még pontosan, hogy az egyes tanácsi formációk működési mechanizmusai miben különböznek majd egymástól, de valószínű, hogy a megmaradó 4-6 tanácsi formáció részben szinte mind más rendszerben és előkészítési mechanizmussal működik majd.<sup>14</sup> Ez bizonyosan hatékonyabb működést jelent majd, de aligha eredményezi az intézményi struktúra egyszerűsödését és könnyebb átláthatóságát.

A tanácsi rendszerben a legfontosabb módosulások az elnökségi és a döntéshozatali rendszerben várhatók.<sup>15</sup> A tanács elnöksége jelenleg hathavonta rotál a tagállamok között, azaz tizenöt taggal átlag hét és fél, huszonöt taggal tizenkét és fél évente tölti be egy-egy tagállam a soros elnöki pozíciót. Ez a szuverén egyenlőséget tiszteletben tartó megoldás folytonossági és hatékonysági problémákat vet föl,<sup>16</sup> és különösen komoly gondokat okoz, amikor kis államok nagy nemzetközi válsághelyzetekben „vezetik az uniót”.<sup>17</sup> A tanács elnökségi rendszerének módosítására vonatkozóan három javaslat került napirendre a konventben: a) a soros elnök a jelenleginél hosszabb időszakra töltse be az elnöki tisztelet, b) csoportos elnökség bevezetése több tagállam együttes soros elnöklésével, c) hosszabb, két és fél, illetve öt éves időszakra megválasztott elnök. Érdekes módon nem kapott komoly támogatást az az elképzelés – amely igazán jelentős intézményi szerkezeti változást jelentett volna –, hogy a tanács és a bizottság elnöke ugyanaz a személy legyen.<sup>18</sup>

Az első javaslat a tagállamok jogi egyenlőségéből kiindulva a rotációs modellt tartaná meg, úgy, hogy a folyamatosságot, illetve a hatékonyságot a hosszabb elnökségi periódussal kívánja fokozni. A második javaslat köztes megoldást fogalmaz meg, amikor a folyamatosságot, illetve a nagyobb hatékonyságot úgy kívánja elérni, hogy egy hosszabb időszak alatt tevékenykedő csoportos elnökség működjön, amelyben az éppen a soros elnökséget adó tagállamok egymás közötti megállapodással osztanak meg a soros elnökség feladatait. A harmadik javaslat – szakítva az eddigi rendszerrel – egy konkrét személyt, a választott elnök kezébe adná a tanács munkájának irányítását és a tanács, illetve a tagállamok külső „megjelenítését”. A konvent elnökségének 2003. április 23-i javaslata – amely valószínűleg a konvent végső ajánlásának is alapja lesz – a harmadik koncepciót, azaz az egyszerű, az Európai Tanács által választott elnök elképzelését tette magáévá<sup>19</sup> azzal, hogy a kompromisszumkeresés jegyében a háromtagú, rotációs alapon működő csoportos elnökség létrehozását is lehetővé tenné, sőt – bár ez az alkotmánytervezet szövegéből nem látszik –, a COREPER-ben, illetve a szak-

bizottságokban a soros elnökségi rendszer valamilyen válfaja is fennmaradna.

A tanács elnöklését érintően tehát változás várható. A módosítás mind a három megfogalmazott elképzelést kiszolgálva (de igazából leginkább a nagy tagállamok változás iránti igényét kielégítve) valósul meg, de nem világos, hogy a tanács elnökének lesz-e programja (mint eddig a soros elnökségnek volt), milyen hatáskörei lesznek az ülések vezetésén kívül, és az sem, hogy milyen külső képviseleti hatásköröket kap a külügyekért felelős új biztos mellett. A kompromisszum tehát nemcsak mindhárom javaslat egyszeri megvalósításában nyilvánul meg, hanem abban is, hogy marad mozgástér, hiszen az új poszt fontos is lehet, de formálissá is alakíthatja a kormányközi konferencia.

A döntéshozatal változásai alapvetően a tanácson belüli szavazási eljárásokat és a minősített többség újraértelmezését érintik. A tervezett I-22. (3) cikk szerint a döntések – ha maga az alkotmány másként nem rendelkezik, mint például a közös kül- és biztonságpolitika vagy az adópolitika körében – minősített többséggel születnek majd.<sup>20</sup> A minősített többség számításánál is sutba lehet dobni a blokkoló kisebbség és a súlyozott szavatok fogalmát, mert az I-24. cikk szerint az Európai Tanácsban és a Miniszterek Tanácsában a döntéseket az uniós lakosság háromötödét<sup>21</sup> képező tagállamok többsége hozza, azaz például Németország, Olaszország és Franciaország ellenében semmilyen döntés nem hozható.<sup>22</sup>

### *Az Európai Bizottság reformja*

A bizottság reformjának szükségességét már az amszterdami szerződés bővítési jegyzőkönyvében mint a bővítés feltételét fogalmazták meg, a nizzai szerződés pedig huszonhét tagállamig az egy tagállam – egy biztos elvét fogalmazta meg. Noha a konvent a tervek szerint a nizzai szerződés 2003 februári hatálybalépése után alig négy hónappal fejezi be munkáját, és a konvent idején a Nizzában elfogadott intézményi rendelkezések tényleges alkalmazása és a huszonöt tagúra bővülés előtt vagyunk, meglepő, hogy a tagállamok a bővülésre készülve jelentősen túl kívánnak lépni a Nizzában elfogadottakon. A konvent elnöksége hosszas<sup>23</sup> előkészítés után,<sup>24</sup> 2003 április végén az egy tagállam – egy biztos elvét feladva egy mindösszesen tizenöt tagú, nem nemzeti, hanem földrajzi megoszlás és szakmai hozzáértés alapján létrehozandó bizottság tervét vezette elő, amelyben az elnök és az úgynevezett főképviseelő mellett csak tizenhárom biztos lenne.<sup>25</sup> A testület tizennegyedik biztosa a külügyek felelőse volna, aki dupla sombrerót viselve egyszerre mind a külügyi főmegbízotti pozíciót is ellát-

ná, és így általában felelne a már egységes jogi személységgel és távlatilag egységes külpolitikával rendelkező unió külügyeiért. A választás rendje is jelentősen módosulna – hiszen a bizottság elnökét a parlament az Európai Tanács (a parlament összetételét is figyelembe vevő) jelölése alapján egyszerű többséggel választaná meg<sup>26</sup> –, és a bizottság elnökének, illetve magának a parlamentnek is lényegesen nagyobb befolyása volna a bizottság összetételére.<sup>27</sup> A tervezet nyomán kifejezetten egyfajta kancellári rendszer látszik körvonalazódni, amelyben valójában az elnöknek van bizottsága, sőt, szokatlan módon az elnök normatív is jogosult irányítani a bizottságot. A tizennégy biztos mellé legfeljebb tizennégy úgynevezett társbiztos vagy biztoshelyettest is felkérhet majd a bizottság, és ez sokak számára fenyegetően jelzi, hogy milyen pozíciót szánnak a jelenlegi, illetve a nagyobb tagállamok a kisebb jövevényeknek.<sup>28</sup>

A konvent elnökségének bizottsággal kapcsolatos reformelképzelései sok jelentős módosítást tartalmaznak, mégis inkább csak egy, a tanács (elnökségének) vonatkozásában elérhető kompromisszumot készítenek elő. A kis államok hozzáállása olyannyira elutasító, Németország pedig annyira bizonytalan, és maga a konvent elnöksége is hezitál<sup>29</sup> a bizottság átszervezésével kapcsolatban is, hogy a konvent elnöke engedni látszik, és a tizenöt tagú bizottság bevezetése mellett kész arra, hogy az első ilyen testület csak 2009-től kezdje meg munkáját, azaz a kis államoknak várhatóan csak a következő parlamenti/bizottsági ciklusban kell lenyelnie a keserű pirulát.

## AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI HATÁSKÖRÖK MEGOSZTÁSA

A tagállamok az Európai Közösség és később az Európai Unió létrehozásakor nem általános felhatalmazás keretében adtak át hatásköröket az újonnan megalakított szervezeteknek, hanem az általuk ellátni tervezett feladatokhoz funkcionális módon meghatározott jogosítványokat rendeltek – lásd a korlátozott felhatalmazások elvét.<sup>30</sup> Mindez fordítva is igaz: az Európai Unió és az Európai Közösség egyes hatásköreinek megismerésén keresztül lehet megtudni, hogy ezek az integrációs szervezetek milyen feladatokat látnak el.

Mivel a föderalista jellegű európai integrációs szervezet soha nem tartozott a politikai realitás spektrumába, nyilvánvaló volt, hogy az alapszerződések az uniós/közösségi és a tagállami hatáskörmegosztás kérdését nem a szövetségi alkotmányokban általában alkalmazott eszközök segítségével oldják

meg. Az alapszerződések semmilyen típusú hatásköri katalógust nem tartalmaznak, nem teszik egyértelművé, mely feladatok végérvényesen uniósak/közösségi és melyek tartoznak továbbra is a tagállamok kompetenciájába. Az alapító szerződések nem rendelkeznek arról sem, hogy mely feladatokat látja el párhuzamosan az unió/közösség és a tagállamok. Az alapszerződések csupán kijelölik, hogy az unió/közösség milyen célok érdekében milyen feladatokat végez és ezeket milyen eszközökkel tudja a tagállamokra rákényszeríteni, a tagállami hatáskörök pedig ehhez képest alakulnak.

A tagállami és közösségi hatáskör összeütközéséből eredő konfliktusok mentén a hatásköri rend elméleti rendezése az Európai Bíróságra maradt, és általában véve elmondható, hogy a hatáskörmegosztás relatív tisztázatlansága, vagy legalábbis nagyvonalú rendezése egészen az 1985-ben meghirdetett belpiaci programig nem okozott jelentős problémát. A hatásköri konfliktusok nem túl nagy száma leginkább annak köszönhető, hogy a közös piac létrehozása céljából előírt átmeneti időszak sikeres teljesítése után, a hatvanas és hetvenes években igen kevés közösségi jogszabály született. Az egyhangú szavazás és a luxembourgi kompromisszum pedig a közösségek tevékenysége, azaz hatáskörgyakorlása feletti tagállami kontrollt szavatolta. Az európai egységes okmány és a belpiaci program azonban a közösségi hatáskörök tényleges igénybevételét és a bizottság fokozott szerepvállalását is jelentette. A hirtelen kiszélesedett közösségi feladatkörök és a megszorodott közösségi hatáskörök, valamint a maastrichti uniós szerződés (a továbbiakban: EUSZ) által létrehozott pillérstruktúra és a gazdasági és monetáris unió célként kitűzése a tagállamoknál megmaradó hatáskörök tekintetében komoly aggodalmat váltott ki.

Az így kialakult helyzetet csak tovább nehezítette a közösségi jog közvetlen hatályával és elsődlegességével kapcsolatos alkotmányos doktrínák közösségi hatáskörökre gyakorolt együttes hatása, amely rendkívüli hatáskör-átruházást eredményezett, hiszen míg három-négy évtizeddel ezelőtt a legtöbb kérdésben a közösség és a tagállamok is eljárhattak, addig a közösségi jog elsőbbségének következtében szinte minden egyes kibocsátott közösségi jogszabály<sup>31</sup> egy szersmind kizárólagos közösségi hatáskört hívott életre a nemzeti szintű jogalkotás megakadályozásával.<sup>32</sup> Mindez olyan dinamikus alkotmányozási folyamatot indukált, amely egy kvázi föderális hatalommegosztási struktúra kialakulásához és egy kvázi föderális jogrend létrejöttéhez vezetett.<sup>33</sup>

Az EUSZ nyomán módosított EK szerződésben megfogalmazott szubszidiaritás elv gyakorlatilag a közösség dinamikus hatáskörbővülése elé gördített akadálnak is felfogható. A szubszidiaritás elve a tagállami

moknál maradt hatáskörök rögzítését és a közösség részére történő hatáskör-átruházás lezárt jellegét hangsúlyozza, a közösségi és tagállami hatáskörmegosztás kérdését a közösségi önkorlátozás és a tagállami szinten megvalósított feladatok hangsúlyozásával próbálja megoldani. Az EUSZ fogadtatása a hatásköri rendszer rögzülését eredményezte. A korábbi innovatív jellegű hatáskörgyakorlás a továbbiakban nyilvánvalóan tarthatatlan volt. A közösségi szervek a szubszidiaritás elve értelmezésének és alkalmazásának egyes aspektusaival tartózkodtak minden olyan kezdeményezéstől, amely e törékeny egyensúlyt felboríthatna volna. A közösségi jogalkotás hirtelen lelassult, a bizottság új feladatot talált saját maga számára: a közösségi jog kodifikációját és konszolidációját, amely teljesen biztonságos tevékenység, hiszen korábban már igénybe vett hatáskörök alapján történik.

A *status quo* és az eseti politikai kompromisszumok alapján működő hatáskörgyakorlás számos bírálatra ad okot. Legfőbb fogyatéka, hogy maga a rendszer bizonytalan, és a tagállamok szempontjából a közösségi/uniós hatáskörgyakorlás a szubszidiaritás elvének bevezetése ellenére sincs kellőképpen korlátok közé szorítva.<sup>34</sup> A „közösségi modell” hívei ezt azzal magyarázzák, hogy a rendszerbe szándékosan beépített rugalmasság teszi egyáltalán lehetővé az uniós/közösségi jogszabályok születését.<sup>35</sup> A jelenlegi rendszer további hiányossága, hogy a kizárólagos közösségi/uniós hatáskörök megjelölésének elmulasztásán túl a közösség/unió és a tagállamok által közösen gyakorolt hatáskörök jellege sem pontosan meghatározott. Nem tudjuk, hogy adott esetben a közösség/unió a tagállamokkal párhuzamosan vagy éppenséggel azokkal versengve él-e a hatáskörökkel.<sup>36</sup> Mára teljes mértékben bizonytalanná vált, hogy az előfoglalás elve létezik-e még a közösségi jogban.<sup>37</sup> Nincs a hatásköri viták feloldására szolgáló külön mechanizmus, az Európai Bíróság mindmáig nem értelmezte szisztematikus jelleggel a szubszidiaritás elvét,<sup>38</sup> és ha lehetett, elkerülte, hogy megállapítsa annak tartalmát a hatásköri kérdések vonatkozásában.<sup>39</sup>

A hatáskörmegosztás rendezése azért fogós kérdés,<sup>40</sup> mert a „tisztá” helyzet megteremtésére irányuló minden törekvés azonnal visszavezet az Európai Unió legalapvetőbb problémájához, ahhoz, hogy egységes politikai entitássá alakul-e az európai integrációs szervezet vagy sem. Amennyiben igen, akkor a hatáskörmegosztás tekintetében ez a korlátozott felhatalmazások elvének feladását, a szektorspecifikus hatáskörök elhagyását és egy merőben más – a szövetségi államokéhoz hasonló – megközelítés elfogadását jelentené. Politikai szempontból ez a nehezebb út, és nem kell nagy bátorság annak megelőzéséhez, hogy ilyen léptékű változás még az európai konvent keretében sem fog

bekövetkezni. A helyzet paradoxona ugyanakkor az, hogy a közjogi berendezkedés megtervezése szempontjából kényelmesebb volna egyfajta föderális rendszer kialakítása, hiszen végre ismerős fogalmakhoz és intézményekhez folyamodhatnánk.<sup>41</sup>

Amennyiben az Európai Unió hibrid jellegű szervezete marad, úgy a hatásköri kérdés rendezése a jelenlegi viszonylagos struktúra keretében történik meg, és így ki van téve mind a belső közjogi intézmények, mind az unió saját megoldásai exportjának. A kisebb politikai kockázattal járó opció végeredményét tekintve pedig vagy a jelenlegi állapotot inkorporálja szerződéses/alkotmányos szinten, vagy pedig a hatásköri kérdés újraindításával a közösség/unió hatáskörvesztéséhez vezethet, amely veszteség ezúttal már nemcsak a kilencvenes évek elején megfigyelhető önmegtartóztató közösségi hatáskörgyakorlásként lesz majd leírható, hanem a szerződés/alkotmány szövegébe zárt, szűk körű uniós hatáskörökként.

Az európai konvent a hatáskör kérdése tekintetében úgy tudja elérni a maximumot, hogy a lehető leghűségesebb módon próbálja meg leképezni alkotmányos szöveg formájában a fennálló hatásköri rendszert. Így tudja a jelenlegi politikai kompromisszumot jogi keretbe önteni anélkül, hogy a hatásköri rendszer tisztázása ne jelentse az Európai Unió által végzett tevékenységek szisztematikus újragondolását. A konvent által elfogadott alkotmányos szerződés tervezetének (a továbbiakban: tervezet<sup>42</sup>) az unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásról szóló 9–17. cikke alátámasztja a fenti hipotézist, miszerint a legtöbb, amit a konvent megtehet, az a jelenlegi hatásköri „szokásjog” rögzítése.

A tervezet 9. cikke kimondja, hogy az uniónak a felruházottság, a szubszidiaritás és az arányosság alapelveinek figyelembevételével kell gyakorolnia hatásköreit. A cikk (2) bekezdése meghatározza a korlátozott felhatalmazások elvét és kimondja, hogy „a tagállamoknál maradnak mindazok a hatáskörök, amelyeket az alkotmány nem ruház az unióra”. A tervezet e rendelkezése a jelenlegi alapszerződések hatásköri szabályainak egyik legfontosabb hiányosságát orvosolja, mégpedig azt, hogy mindazok a hatáskörök, amelyeket a tagállamok kifejezett módon nem ruháznak az unióra, a tagállamoknál maradnak. A tervezetnek a korlátozott felhatalmazások elvét kibontó rendelkezése tehát meghaladja az alapító szerződések által rendezett jelenlegi helyzetet. Míg jelenleg az EK-szerződés 7. cikkének (2) bekezdése mindössze annyit mond, hogy „az egyes intézmények az e szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el”, a tervezet által javasolt szöveg ezen túllépve egyértelműen lezárja a hatáskörtranszfer folyamatát. Ennek értelmében a közösség/unió és a tagállam



mok közös szuverenitásgyakorlása – amelyet „sovereignty pooling”-ként is emlegettek – fogalmilag kizárt. Az unió által gyakorolt hatáskörök száma így végessé, jellegük pedig rögzítetté válik. A tervezet e megfogalmazása egyébként teljes mértékben követi az európai konvent kiegészítő hatáskörök munkacsoportjának véleményét, amely úgy fogalmazott, hogy a tagállami hatáskörök ilyen tartalmú rögzítése „már önmagában is a tagállami hatáskörök előnyben részesítésének vélelmét állítja fel”.<sup>43</sup>

A tervezet 9. cikkének (3) bekezdése a maastrichti szerződés által bevezetett szubszidiaritás elvét és annak fogalmi körét követi, azzal a különbséggel, hogy a tervezet az EK-szerződéssel ellentétben nem a közösségre utal, hanem az unióra. Ez azt jelenti, hogy a szubszidiaritás elve és annak alkalmazása a tervezet értelmében nem korlátozódik a közösségre és a közösségi pilléren belül gyakorolt hatáskörökre, hanem általában véve az egész unióra vonatkozik. A szubszidiaritás elvének e kiterjesztése egyrészt tovább erodálja a közösségi és uniós pillérek közötti különbséget, másrészt a hatáskör-korlátozás a harmadik pilléren belül történő együttműködés keretében is egyértelmű. A tervezet a jelenlegi szerződés szövegével párhuzamosan a szubszidiaritás elvének alkalmazását akkor hívja életre, amikor az unió nem a kizárólagos hatáskörébe tartozó területre merészkedik. A jelenlegi szerződéssel ellentétben a tervezet 12. cikke felsorolja az unió kizárólagos hatásköreit, így sokkalta egyértelműbb helyzetet teremt.<sup>44</sup>

A tervezet 9. cikkének (4) bekezdése a jelenlegi szerződések szövegéhez hasonlóan az arányosság elvéhez köti az uniós hatáskör gyakorlását. A tervezet annyiban tér el az arányosság elvének jelenlegi megfogalmazásától, hogy kimondja: az unió intézkedése sem formáját, sem pedig hatályát tekintve nem lépheti túl a szükséges mértéket. A jelenlegi EK-szerződés szövege ehhez képest csak annyit mond, hogy a „közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket”. A tervezet által megfogalmazottak az arányosság elvének tiszteletben tartását tehát nemcsak az uniós intézkedés „mértékéhez”, hanem annak tényleges tartalmához kötik.

A szövegtervezet korábbi változata<sup>45</sup> a hatáskörgyakorlás elvei közé sorolta a lojális együttműködés elvét is, amelyet a jelenlegi alapító szerződések egyébként a tagállamok együttműködési kötelezettségeként emlitenek.<sup>46</sup> Az előző javaslat rögzítette azt az eddig csak a bírói gyakorlatban megfogalmazott elvet, amelynek értelmében az Európai Unió intézményei és a tagállamok a kölcsönös tisztelet jegyében segítik egymást az alkotmányból eredő feladatok véghezvitelében.<sup>47</sup> A jelenlegi tervezet azonban ezt elvetette,

és a lojalitás elvét az unió és a tagállamok kapcsolatával foglalkozó 5. cikk tartalmazza. A 9. cikk (4) bekezdése a szubszidiaritás alkalmazásával kapcsolatban döntő újítást ígér, a nemzeti parlamentek bevonását és azok ellenőrző szerepének kialakítását. Az ezzel a rendelkezéssel összefüggésben kiadott, a nemzeti parlamentek szerepével kapcsolatos jegyzőkönyvtervezet<sup>48</sup> azonban javarészt az amszterdami szerződéshez fűzött jegyzőkönyvet veszi alapul. A hatályos dokumentumhoz képest annyi a különbség, hogy az Európai Bizottságnak a nemzeti parlamentek tájékoztatására vonatkozó kötelezettsége immár nemcsak a bizottsági jogszabálytervezetek, hanem az éves jogalkotási program megküldésére is kiterjed. A nemzeti parlamentek pedig nemcsak az együttdöntési eljárás keretében benyújtott bizottsági javaslatokat kapják meg a tanácstól, hanem jogalkotásra irányuló összes javaslatot, valamint a tanácsnak a jogalkotási javaslatok tárgyalásáról szóló jegyzőkönyveit is.

Az egyetlen valóban új momentum a nemzeti parlamentek Európai Unión belüli szerepvállalásában az, hogy véleményezhetik a jogalkotásra irányuló javaslatokat a szubszidiaritás elvének fényében, és erről indokolt állásfoglalás formájában értesíthetik az uniós intézményeket. Ez a jogosítvány azért fontos újítás, mivel eddig csupán általános jelleggel volt megfogalmazva a szubszidiaritás elvének figyelembevétele, a gyakorlatban pedig a bizottság „öncenzúrájára” van bízva, hogy a jogszabály-előkészítés folyamata során vizsgálja-e az elv érvényesülését.<sup>49</sup> A szubszidiaritás elvét már csak az elfogadott és kihirdetett közösségi jogszabály Európai Bíróság előtti megtámadása útján lehet számon kérni, ha alkalmazása elmaradt a közösségi döntéshozatal valamelyik fázisában. Ebben a keretben egyrészt a közösségi/uniós hatáskörgyakorlás legnagyobb veszteségeinek, a nemzeti parlamenteknek semmilyen szerep nem jut. Másrészt pedig, a jogalkotás során a szubszidiaritásnak való megfelelést a jogalkotásban egyébként is részt vevő intézményeken kívül más nem vizsgálta, így csak a bírói felülvizsgálat garanciális lehetősége maradt. A nemzeti parlamentek beiktatása a közösségi/uniós jogalkotásba egyfajta fékként is felfogható a közösségi/uniós intézmények összjátékában. A nemzeti parlamenteknek a szubszidiaritás elve megsértésére vonatkozó álláspontjai azzal a következménnyel járnak, hogy a bizottságnak felül kell vizsgálnia jogalkotási javaslatát, és ennek alapján fenntartani, módosítani vagy elvetni azt. A konvent korábbi anyagai a tagállamok nemzeti parlamentjei egyharmadának negatív véleményéhez kötötték a jogszabályjavaslat felülvizsgálatát.<sup>50</sup> A jelenlegi szövegjavaslat értelmében minden nemzeti parlamentnek két szavazata van, így azokban az államokban, ahol a törvényhozás kétkamarás, lehetőség

van arra, hogy az alsó- és a felsőház eltérő álláspont-ra jusson.<sup>51</sup> A nemzeti parlament természetesen akkor tud fajsúlyos szerepet betölteni ebben a keretben, ha van arra reális esély, hogy – a kormánypárti többséggel működő – tagállami parlament a saját kormányával ellenkező álláspontot alakítson ki. A nemzeti parlamentek hatásköre és befolyása növekedésének természetesen belső jogi vonatkozása is lesz, hiszen a tagállamoknak be kell illeszteniük hazai közjogi berendezkedésükbe nemzeti parlamentjeiknek ezt az új jogosítványát.

A szövegjavaslat ezen túlmenően a közösségi/uniói jogszabályok bírósági felülvizsgálatának kifejezett alapjává emeli a szubszidiaritás elvének megsértését. Ez az Európai Közösséget létrehozó hatályos szerződés 230. cikkéből – amely hatáskör hiányában engedi megtámadni a közösségi jogszabályokat – is implicit módon levezethető, így a bírói út megnyitása ebben a formában szintén nem jelent döntő újítást. Amiben a konvent tervezete újat próbál alkotni, az a nemzeti parlamentek „kvázi perképessége” az Európai Bíróság előtti eljárásban. A tervezet úgy fogalmaz, hogy a semmisségi eljárás keretében (EKSZ 230. cikk) a tagállamok hivatkozhatnak a szubszidiaritás elvére, illetve saját nemzeti parlamentjük nevében „értesíthetik” az Európai Bíróságot. Nyilvánvaló, hogy ez a megoldás ellentétes az unitárius állami képviseléssel, vagyis azzal, hogy a tagállam csak tagállamként, azaz nem egyes közjogi intézményei vagy igazgatási egységei által jár el az Európai Bíróság előtt. Továbbá az is problematikus, hogy a bíróság értesítését vajon milyen perjogi hatások követik, például az Európai Bíróságnak *ex officio* kell-e eljárnia, vagy az értesítést követően a tagállam kormánya jár el.

A tervezet 10. cikkének (1) bekezdése megállapítja, hogy az alkotmány és az unió intézményei által az érvényes alkotmány szerint rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása során elfogadott jogszabályok elsőbbséget élveznek a tagállamok jogával szemben. A szupremácia elvének szövegszerű megjelenítése szintén a bírói gyakorlat által már kidolgozott közösségi jogi elvet fogalmaz meg. Úgy tűnik, az elsőbbség elve nemcsak a korábbi közösségi pillér keretében, hanem az unió valamennyi tevékenysége körében elfogadott jogszabály tekintetében alkalmazandó. A tervezet a szupremácia elvét illetően úgy tesz, mintha annak tagállami elfogadottsága egyöntetű volna,<sup>52</sup> és nyugodtan kijelenti, hogy az unió jogszabályai megelőzik a tagállamok jogát. A tervezet a szupremácia elvének legkényesebb kérdését nem érinti, vagyis azt, hogy az Európai Unió jogszabályai a tagállamok alkotmányait is megelőzik-e. Külön problematizálható az is, hogy a közös kül- és védel-

mi politika keretében milyen értelmet képes nyerni az uniós jog elsőbbségét kimondó tétel.

A hatásköri kérdés rendezésének leglátványosabb eleme az egyes hatáskörtípusok nevesítése és az egyes szabályozási területek hatáskörtípusokhoz való rendelése. A konventet, mondhatni, ezért hozták létre, és munkájának ez az egyik legfontosabb lenyomata. A szövegtervezet 11. cikke nevesíti az unió kizárólagos, valamint a tagállamokkal közösen gyakorolt, más néven megosztott hatásköreit. A kizárólagos hatáskörök gyakorlására az alkotmány kifejezett felhatalmazása esetében kerülhet sor, ebben a körben az unió kötelező jogszabályokat fogadhat el, míg a tagállami jogalkotás csak az unió felhatalmazásával vagy az uniós jogszabály végrehajtása céljából lehetséges. A tervezet 12. cikke értelmében az unió kizárólagos hatáskörébe tartozik a belső piac versenyszabályainak kialakítása, valamint a monetáris politika azokban a tagállamokban, amelyekben bevezették az eurót, a közös kereskedelempolitikát, a vámuniót, a közös halászati politika keretében pedig a tengeri állat- és növényvilág védelmét. Emellett az unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik olyan nemzetközi szerződések megkötésére, amelyekről az unió jogalkotási aktusa rendelkezik, az az unión belüli hatáskörgyakorláshoz szükséges vagy az unió belső jogi aktusát érinti.

Az unió kizárólagos hatásköreinek felsorolása nemcsak a jelenlegi szerződéses rendelkezéseket haladja meg az ebbe a körbe tartozó területek pusztá megnevezésével, hanem a vonatkozó bírói joggyakorlatot, valamint a közösség/unió és a tagállamok közötti konszenzust is az alkotmánytervezet szövegének szintjére emeli. A közös külkereskedelempolitikával kapcsolatban az Európai Bíróság már igen hamar megállapította, hogy annak alakítása a közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik.<sup>53</sup> A nemzetközi megállapodásoknak a szabályozási területtől<sup>54</sup> független, önálló nevesítése azonban igen érdekes újítás, amely a mára kialakult szerződéskötési gyakorlatot tükrözi. Ismét az Európai Bíróság egy évtizedekkel ezelőtt kimondott és azóta bevetté vált tételét erősíti meg, miszerint minden olyan esetben, amelyben a közösségi jog saját rendszerén belül hatáskört hozott létre a közösségi intézmények számára egy meghatározott cél elérésére, a közösség kifejezett felhatalmazó rendelkezések hiányában is jogosult olyan nemzetközi megállapodásokat kötni, amelyek szükségesek e cél eléréséhez.<sup>55</sup> Továbbá az uniónak a tengeri élőlények megőrzésével kapcsolatos kizárólagos hatásköre sem új keltű fejlemény, hanem a meglévő helyzet megerősítése.<sup>56</sup>

A megosztott hatáskörök esetében mind az unió, mind a tagállamok rendelkeznek jogalkotási jogosít-

vánnyal, jóllehet a tagállamok csak annyiban gyakorolhatják e hatáskörüket, amennyiben az unió nem élt hatáskörével, vagy az adott szabályozási területen beszüntette hatáskörgyakorlását. A tervezet e megfogalmazása inkább az unió és a tagállamok versengő hatáskörgyakorlására enged következtetni, és úgy tűnik, a szerződéses rendelkezés szintjére emeli az évek óta elfeledett előfoglalás elvét. A tervezet jelenlegi megfogalmazásából az következik, hogy a megosztott hatáskörgyakorlás esetében az unió „jár el első helyen”, és amennyiben ezt nem teszi meg, akkor a tagállamoké a pálya. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Európai Bíróságnak az előfoglalással kapcsolatos korábbi gyakorlata értelmében az unió csak meghatározott esetekben szerzett hatáskört a tagállamok rovására,<sup>57</sup> kérdés tehát, hogy az unió ennek analógiájára veszíti-e majd el a tagállamok javára a szabályozási hatáskört.

A tervezet 13. cikke az unió és a tagállamok által közösen gyakorolt hatáskörök közé sorolja a belső piac, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének területét, a mezőgazdaság, a halászat, a szállítás, a transzeurópai hálózatok, az energia, a szociális politika,<sup>58</sup> a gazdasági és társadalmi kohézió, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem és a közegészségügy, a közös biztonság kérdéseit. Az unió a kutatás, a technológiai fejlesztés és az űrkutatás területén hatáskörrel rendelkezik ahhoz, hogy intézkedéseket fogadjon el, különösen programok kidolgozása és végrehajtása céljából, azonban ez nem akadályozza meg a tagállamok hatáskörgyakorlását. A fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén az unió hatásköre intézkedések meghozatalára és közös politika megvalósítására terjed ki, anélkül, hogy e hatáskörének gyakorlása meggátolná a tagállamokat saját hatáskörüik gyakorlásában.

Az unió és a tagállamok közösen gyakorolt hatásköreinek tervezetbeli felsorolása sem okoz meglepetést, hiszen gyakorlatilag az EK-szerződés főbb szabályozási területeit ismétli meg. Az is majdhogynem egyértelmű, hogy a kutatás-fejlesztés, valamint a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítséggel kapcsolatos uniós cselekvés nem érinti a tagállamok hatásköreit. Felmerül persze a kérdés, miért nem sorolták az unió és a tagállamok párhuzamosan gyakorolt hatásköreik közé e területeket, mivel a tervezet megfogalmazásából nyilvánvaló, hogy sem az unió, sem a tagállamok hatáskörgyakorlása nem érinti a másikat.

Az európai konvent alkotmánytervezetének egyik legnagyobb vívmánya az unió pilléres szerkezetének megszűntetése, ami szintén egy már az amszterdami szerződés megkezdődött erőzís folyamat visz végig. Mindezek mellett a közös kül- és biztonságpolitika természetesen nem fér bele az unió és a tagállamok hatáskörmegosztásának fent vázolt keretébe. Ezért az alkotmánytervezet külön szakaszt és külön keretet biztosít a tagállamok külpolitikai tárgyú együttműködésének.

A szövegjavaslat, jóllehet számos eredményt ér el a hatáskörök rendezése szempontjából, a korábban ismert uniós megoldásokhoz képest fellazítja a „rendet”, különösen 16. és 17. cikkében. A 16. cikk értelmében az unió a kizárólagos és osztott hatáskörök mellett a tagállami hatáskörök átvétele nélkül a tagállamok intézkedéseit kiegészítő, támogató és koordináló intézkedéseket fogadhat el, az ipar, az emberi egészség javítása és védelme, az oktatás, a szakmai továbbképzés, az ifjúság, a kultúra és a polgári védelem területén.

A tervezet annyiban egyértelmű, hogy a 11. cikk világosan meghatározza, hogy az unió kiegészítő tevékenysége nem eredményezheti tagállami hatáskörök elvonását, és maga a 16. cikk is megállapítja, hogy a fenti területeken nem lehet elfogadni a tagállamok számára jogharmonizációval járó intézkedést. A hatásköri rend kialakítása tekintetében azonban ezek a területek egyfajta szűrkezőnába tartoznak, amelyek esetében a

tagállami és uniós hatáskörök viszonya nincs kellő pontossággal meghatározva.

A 17. cikkben megfogalmazott flexibilitási klauzula az EK-szerződés 235. cikkének alap gondolatát és az abban foglalt kiegészítő hatáskört jeleníti meg. Amellett, hogy ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy a hatásköri rend keretein kívül is megvalósulhasson uniós cselekvés, gyakorlatilag újabb szelepet nyit az uniós hatáskörgyakorlás számára, azt pedig csak zárójelben jegyezzük meg, hogy az amszterdami szerződés a flexibilitás vagy rugalmas együttműködés elvét egy teljesen más megoldás – az egyes tagállamok külön együttműködése – nevesítésére alkalmazta.<sup>59</sup>

## A KOMPROMISSZUM KÖRVONALAI

A konvent és a kormányközi konferencia sikere csak a laekeni szempontok fényében mérhető. La-



ekenben dinamikusan, hatékonyan és átláthatóan működő, egységes intézményrendszert céloztak meg. A négy szerződés és a három pillér helyett létrehozott egyetlen alkotmány és egységes szervezeti struktúra, valamint az egyszerűsödő tanácsi döntéshozatal nagy áttörésnek tekinthető, de már most látható, hogy a huszonöt tagállam erőterében a célok mindegyikének elérése illúzióknak tűnik. A konvent kompromisszumokkal teli, konszenzusos szöveget tett le a thesszalóniki csúcs asztalára. A kompromisszum pedig szükségszerűen a hatékonyság és az egyszerűség rovására megy, és az eredménye egy nem elvi tisztaságú, elvekkkel le sem írható<sup>60</sup> intézményi kulimász.<sup>61</sup> A kompromisszumok részben abban nyilvánulnak meg, hogy *egyszerre több vagy az összes álláspont megvalósul* (mint a tanácsban, ahol láthatólag lesz elnök és alsóbb szinten elnökség is, sőt felsőbb szinten is lesz háromtagú rotációs elnökség, bár még nem tudjuk, mit fog csinálni), vagy abban, hogy az egyik intézményi reformelemet *nem valósítják meg, annak fejében, hogy a másik megvalósul* (mint a bizottság reformja a tanácsi elnökség reformjának fényében), illetve abban, hogy azt az intézményi struktúrát, amelyet nem sikerült keresztülvinni, majd *egy ciklussal később vezetik be* (mint feltehetőleg a tizenöt tagú bizottságot). Azaz ha a tagállamoknak jelentősen eltérők az érdekeik és rendelkeznek némi döntési szabadsággal, akkor az elvileg tiszta struktúra szinte létre sem jöhet.

A hatásköri rendszer pontosítása a meglévő politikai kompromisszumoknak a szerződösszövegbe inkorporálásaként valósul meg. Tiszta megoldások itt sem születtek, hiszen a jelenlegi hibrid rendszer fenntartása az egyetlen végigvihető és konszenzusképes lehetőség. A konvent eredményeképpen sikerült egymástól elválasztani a kizárólagos és a közösen gyakorolt hatásköröket; és az egyes szabályozási területeket e hatáskörök alá rendelni. A közös kül- és biztonságpolitika továbbra is kategorizálhatatlan területként szerepel, míg ismét megjelennek olyan megoldások a szövegben, amelyek gyakorlatilag megnyitják annak a lehetőségét, hogy az unió olyan kérdésekben is intézkedéseket fogadhasson el, amelyeket eredetileg nem neki szántak. Továbbra is kérdés marad azonban, milyen fokú ellenőrzés mellett folyik majd az uniós hatáskörgyakorlás, hogy az alsóbb szabályozási szintek, azaz a nemzeti parlamentek mennyiben tudnak majd az uniós jogalkotás szelepévé válni, milyen bírói értelmezés fogja kitölteni az alkotmányszöveg bizonytalanságait, és hogy végeredményében mindez az uniós hatáskörgyakorlás megerősítéséhez vagy meggyengüléséhez vezet-e majd.

1. *The Laeken declaration*, SN 300/1/01 REV; [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm).
2. A hagyományos nemzetközi szerződéseket előkészítő szerződéses konferenciák gyakorta akár egy évtizedig is eltartanak. Az ENSZ tengerjogi egyezményét előkészítő, a jamaicai Montego Bayben lefolytatott nemzetközi konferencia például több mint egy évtizedig tartott.
3. A jegyzőkönyv nagy részét figyelmen kívül hagyták, de meglepő módon egy jelentős része, mint például a tanácsi szavazatot a bizottsági helyekért kompromisszum, ami a nizzai intézményi reform alap gondolata, már itt megjelent.
4. Az elnökség a Conv 724/03. számú dokumentumban, 2003. május 26-án, a számtalan módosító indítvány és a konvent teljes elutasítása ellenére gyakorlatilag szó szerint megismételte az intézményekről szóló, Conv 691/03. számú, 2003. április 23-i dokumentumot, a konvent lázadását kritizálva, és azt javasolja, hogy a tagok gondolják újra az álláspontjukat: „The very numerous amendments received and the comments made at the plenary on these Articles often go in opposing directions, particularly on central questions, including the three linked questions highlighted in the note of 23 April (representation in the European Parliament, definition of the qualified majority, and composition of the Commission). The Praesidium therefore thinks it would be appropriate to devote more time to discussion and thought on those subjects.”
5. *Charlemagne: Tyranny of the tiny?*, *The Economist*, 25 January, 2003.
6. *The status of the work of the European Convention An International European Movement report in collaboration with the Academic Agora for the Future of Europe under the Presidency of Professor Jean-Victor Louis*, <http://www.european-convention.eu.int>.
7. Bár ezt még a Conv 724/03. X. cikke is tartalmazza.
8. Az alkotmánytervezetben szereplő régi-új elvek és deklarációk álláspontunk szerint nem mentesek az ellentmondásokról, és súlyos kritikai megjegyzések tárgyává válhatnak még (bár a szöveg menet közben sokat fejlődött). Például az unió létrehozását kinyilvánító I.1. cikk mint újat hozza létre az uniót, elfeledkezve (szándékosan?) a Maastrichtban létrehozott unióról.
9. Ez az amszterdami szerződés óta egyébként is elkezdett lebomlani a III. pillérrel.
10. Kirsty HUGHES: *The battle for power in Europe*, Eipn Working Paper, 4 February, 2003.
11. A probléma részletes elemzésére itt nyilván nincs lehetőség, de amilyen széles lesz az Európai Külügyminiszter hatásköre és amennyire az ténylegesen is a bizottság részeként fog működni (és nem a tagállamok ügynöke-

- ként a bizottságban), annyira lehet arról beszélni, hogy itt a pillérelv tényleges feloldásáról van szó. (Lásd erről a Conv 724/03. I.39.5. pontját, amely szerint a közös kül- és biztonságpolitika körében az Európai Tanács eljárhat az európai külügyminiszter javaslatára is.)
12. A tanácsi formációk száma a sevillai Európai Tanács alapján kilencre csökkent volna, s ezt tovább csökkentette a konvent elnökségének 2003. április 23-i javaslata. Felmerült, hogy az Általános Ügyek Tanácsát (ÁÜT) és a Külügyi (kapcsolatok) Tanácsát különválasztják, így az ÁÜT feladata elsődlegesen az Európai Tanács üléseinek hatékonyabb előkészítése lesz.
  13. Felmerült a tanács jogalkotó üléseinek nyilvánossá tétele is, ami az egyik transzparencia-célkitűzés megvalósítását jelentené.
  14. Conv 691/03 5 (Annex) EN 17a.
  15. Nem tudható, hogy az eurozóna közös pénzügyminiszterére vonatkozó javaslatot elfogadják-e, de ez, a leendő „eurominiszter” pontos hatáskörének fényében, egyelőre felmérhetetlenül fontos és föderatív irányú újításnak tűnik.
  16. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás: *Európai közjog és politika*, Budapest, Osiris, 2002, 234.
  17. Mint ahogyan a jugoszláv válság idején Luxemburg vagy a 2003-as iraki válság idején Görögország elnöksége sem volt szerencsésnek tekinthető ebből a szempontból.
  18. Giovanni GREVI: *Time for a Government of the Union*, The European Policy Centre, Working Paper, 14 April, 2003.
  19. Az alkotmánytervezet 16.a cikke, Conv 691/03. Annex (2003. április 23.). Az elnököt konszenzussal jelölnék az Európai Tanács azon korábbi tagjai közül, akik legalább két évig tagok voltak, mandátuma egyszer meghosszabbítható két és fél évre. A vitában a jelenlegi elnökségi rendszer fennmaradása mellett a kis országok (különösen a Benelux államok, Finnország stb.) törtek lándzsát, míg a választott elnök pozíciójának bevezetését a nagy tagállamok támogatták, bár Németország és Lengyelország álláspontja nem volt egyértelmű. A csoportos elnökség koncepciója kompromisszumos svéd javaslatként fogalmazódott meg. A magyar álláspont a rotációs elnöklési modellt, kompromisszumként, elfogadhatónak nyilvánította.
  20. Conv 724/03.
  21. Lásd Conv 724/03. Vö. a nizzai szerződés 20. és 21. nyilatkozatában foglaltakkal.
  22. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy már eddig sem szavazással, hanem konszenzussal született a lényeges döntések döntő többsége, és az alkotmány nyomán nem számolhatunk az intézményi kultúra gyökeres változásával, így nem várható a szavazási eljárások számának jelentős bővülése sem.
  23. Vaughne MILLER: *Institutional Reform in the European Union*, International affairs and defence section, House of Commons, library research paper 99/54, 20 May 1999.
  24. A bizottság 2002. december 5-i, a konvent számára az EU intézményi reformja központi elemeiről készült előterjesztése az alábbi elemeket tartalmazta a bizottság reformjára vonatkozóan: A bizottság elnökének az Európai Parlament által való megválasztása az Európai Tanács utólagos jóváhagyásával (azaz a jelenlegi eljárás fordítottja). A fő képviselő egyben tagja volna a bizottsági kollégiumnak, kinevezését az Európai Tanács hagyná jóvá. A bizottság tagjainak száma (1) az egy tagállam – egy biztos elvén vagy (2) a nizzai szerződés által a huszonhét tagállam esetére elfogadott elképzelések szerint vagy (3) a tagállamok számánál kevesebb tagból álló kollégium elképzelése alapján jönne létre. *Pour l'Union Européenne Paix, Liberté, Solidarité*, Conv 448/02 19.
  25. Udo Di FABIO: *A European Constitutional Treaty. The Blueprint for the European Union*, GLJ, Vol. 2, No. 14, 1 September 2001, Special Edition: „Much more important than the often exaggerated criticism concerning the supposed democratic deficit, are concerns for the functioning of the European institutions connected with the expansion of the EU. It is difficult to reconcile the fundamental principle of the equality of States and the fundamental principle of assigning States weight in proportion to their population, if the heterogeneity and number of states grows significantly. The principle that every State has its Commissioner and a Judge at the European Court of Justice, obligates the institutions to inflexible structures. The predictability of the decisions of the Council is also threatened. [...] And to the degree that a sensible political compromise among so many divergent interests is at all possible, it threatens to be the result of an unpredictable bazaar.”
  26. Ennek a tanács és a bizottság elnöke közötti hatáskörmegosztásra és a két pozíció legitimítására gyakorlandó hatását sokan elemezték. Lásd *La nouvelle architecture institutionnelle de l'union Européenne: une troisième voie Franco-Allemande?*, éd. Renaud DEHOUSSE, Andreas MAURER, Jean NESTOR, Jean-Louis QUERMONNE, Joachim SCHILD, Etudes et recherches, Avril 2003; <http://www.notre-europe.asso.fr>.
  27. A bizottság elnöke a tagállamok által előterjesztett három-három jelöltből választaná ki a kollégium tagjait politikai, regionális, szakmai szempontok és garantált függetlenségük alapján, majd az így létrejövő bizottságot a parlament ismét csak egyszerű többséggel iktatná be. Az alkotmánytervezet 18.A cikke (1), Conv 691/03. Annex (2003. április 23.).
  28. Alkotmánytervezet, 18. cikk, Conv 691/03. Annex (2003. április 23.).
  29. The Economist, 26 April, 2003, 21.
  30. A korlátozott felhatalmazások elvére már Lagrange főtanácsnok is így utal az Algera és társai-ügyben: C-7/56,

- 3/57-7/57. *Dineke Algera, Giacomo Cicconardi, Simone Courtaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen versus Common Assembly of the European Coal and Steel Community* (1957) ECR 83, 167.
31. Lásd Opinion 1/78. A nukleáris anyagok védelméről szóló megállapodásról (1978) ECR 2151, 2170.
32. Joseph H. H. WEILER: *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
33. Ugyanezt más szempontból elemzi Koen LAENERTES: *Constitutionalism and the many faces of Federalism*, American Journal of Contemporary Law, 1990, 205.
34. Mivel a szubszidiaritás elve a nem kizárólagos hatáskörökre, azaz a közösségi jogalkotás döntő többségére vonatkozik, így az olyan területek szabályozása esetében is alkalmazandó, amelyeket a közösségi jog mára már többé-kevésbé ural (például a versenyjog, belpiaci szabályok). Ezekben az esetekben a szubszidiaritás elvének tényleges figyelembevétele igen nagy gondot okoz, és ez akár magának az elvnek a következetes alkalmazását is veszélyezteti. Lásd C-415/93. *Union royale belge des sociétés de football association ASBL versus Jean-Marc Bosman* (1995) ECR I-4921.
35. Stephen WEATHERILL: *Law and Integration in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1996. *The exercise of European competencies is the real problem, not the allocation of competencies in the treaties, contribution from the Working Group on European Integration of the Friedrich Ebert Foundation*, Bonn, September 2001.
36. Önmagában a párhuzamos és versengő hatáskörök megkülönböztetése is vitatott, a német és francia szakirodalom e két fogalmat általában véve használja és elhatárolja egymástól, míg az angol a közösen gyakorolt hatáskörök gyűjtőnéven majdhogynem azonosítja azokat. Lásd Joël RIDEAU: *Droit institutionnel de l'union et des communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1994; Ingolf PERNICE: *Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the Union*, in *Europe 2004. Le Grand Debat Setting the Agenda and Outlining the Options*, Brussels, 15–16 October, 2001 (contribution); Stefan GRILLER: *The Constitutional Architecture*, in *Uo*.
37. C-106/77. *Simmenthal II*. (1978) ECR 629, 643–644. és C-218/85. *CERAFEL versus Albert le Champion* (1986) ECR 3513.
38. Pedig nem egy lehetőség lett volna a szubszidiaritás elvének részletesebb elemzésére, lásd C-84/94. *Netherlands versus European Parliament, Council and Commission* (1995) ECR I-5755; C-11/95. *Commission versus Belgium* (1996) ECR I-4115; C-376/98. *Germany versus European Parliament and Council* (2000) ECR I-8419.
39. C-233/94. *Germany versus European Parliament and Council of the European Union* (1997) ECR I-2405.
40. Az elmúlt két évben számos javaslat született az európai alkotmány tervezetéről, lásd például *European University Institute, Roman Schuman Centre for Advanced Studies. A Basic Treaty for the European Union. A study of the Reorganisation of the Treaties*, Report submitted on 15 May 2000 to Mr Romano Prodi, President of the European Commission (<http://www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/repoflo-en.pdf>); *Bartelsmann Group for Policy research at the Center for applied Policy Research. A Basic Treaty for the European Union. Draft Version for the Reorganisation of the Treaties* (May 2000) (<http://www.cap.uni-muenchen.de/download/treaty.pdf>); *Union pour la Démocratie Française Projet pour une Constitution de l'Union européenne* (2000); *Juppé-Toubon-Gaymard Esquisse d'une Constitution Européenne* (2000); *Fischer-Schley Organizing a Federal Structure for Europe. An EU Catalogue of Competencies* (2000) Contribution prepared by the participants in the Bruges Convention on the Future of Europe, College of Europe, Bruges, 06-14/01/2003.
41. Az európai integrációs folyamat egyik legérdekesebb jelensége, hogy az önmagát sui generis jellegűnek tekintő szervezet leírására nem áll más rendelkezésre, mint annak az alkotmányjogi vagy nemzetközi jogi nyelvnek a használata, amely egyébként nem tudja besorolni magát az Európai Uniót. Az EU jelenlegi reformját az integrációs szakirodalom minden gond nélkül írja le alkotmányjogi fogalmakkal és intézményekkel, jóllehet nyilvánvaló, hogy ezek a fogalmak a (nemzet)államok közjogi berendezkedésének leírására szolgálnak, így közvetlenül nem alkalmazhatók az Európai Unió kontextusában. Ezt tárgyalja többek között Nigel WALKER: *The Idea of Constitutional Pluralism*, Modern Law Review, 2002/3, 316; Christian JOERGES: *Europe a Großraum? Rupture, Continuity and Re-Configuration in the Legal Conceptualisation of the Integration Project Europa ein Großraum?*, EUI Working Paper Law, 2002/02.
42. A cikk az európai konvent által 2003. május 26-án kiadott szövegtervezetet tekinti az aktuális javaslatnak. Conv 724/03 és 725/03.
43. Conv 375/1/02.
44. Giovanni GREVI: *Competences, Instruments, Procedures and Controls. Making Sense of the Maze*, Brussels, European Policy Centre, 26 September, 2002.
45. Conv 528/03. Draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty.
46. Lásd az EK-szerződés 10. [5.] cikkét, amelyet az EU-zsargon lojalitásklauzulaként vagy hűségklauzulaként emleget.
47. C-230/81. *Luxembourg versus European Parliament* (1983) ECR 255; C-2/88. *Zwartfeld* (1990) ECR I-3365.
48. Jegyzőkönyv a nemzeti parlamentek Európai Unióban betöltött szerepéről és Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról, Conv 724/03 Annex 1.
49. Az amszterdami szerződéshez fűzött Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról

nem határozza meg, hogy melyik közösségi szervnek kell vizsgálnia a szubszidiaritás elvének való megfelelést. A bizottságnak a szubszidiaritás elvéről szóló közleménye (EC Bull. 10/1992 120-121.) és az Európai Unióról szóló szerződés 5. (korábbi 3b.) cikkén alapuló edinburghi elnökségi következtetések (*Conclusions of the Presidency of the European Council at Edinburgh*, EC Bull. 12/1992, I.15.) is csak utalnak arra, hogy a jogszabály-előkészítés során a bizottságnak figyelembe kell vennie a szubszidiaritás elvét.

50. Conv 573/03. (2003. február 27.).

51. A szövegtervezet egy korábbi változatában egyébként ez a megoldás még abszurd módon úgy szerepelt, hogy a kétkamarás törvényhozással rendelkező államoknak kettő, míg ez egykamarásnak egy szavazatuk legyen. Lásd Conv 724/03.

52. A tagállamok alkotmánybíróságai a szupremácia elvét fokozatosan fogadták csak el, illetve függesztették fel annak visszautasítását. A francia gyakorlathoz lásd a Cour de Cassation döntését a *Directeur Général des Douanes versus Société Vabre et Société Weigel*-ügyben, valamint a Conseil d'Etat döntését a *Raoul Georges Nicolo*-ügyben, Common Market Law Review, 1990, 173. A német szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatához lásd *Internationale Handelsgesellschaft (Solange I)*, BVerfGE 37, 271 ff; *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)*, BVerfGE 73, 339. ff; *Maastricht-Urteil*, BVerfGE 89, 155 ff; az olasz Alkotmánybíróság gyakorlatához: *Spa Granital versus Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Common Market Law Review, 1984, 756, valamint az Egyesült Királyság Lordok Házának gyakorlatához: *Factortame Ltd versus Secretary of State for Transport* (No. 2) [1991] 1 AC 603.

53. C-22/70. *Commission of the European Communities versus Council of the European Communities (AERT)* (1971) ECR 263. és Opinion 1/75. Az *OECD helyi költségekről szóló tervezetéről* (1975) ECR 1355.

54. Az alapító szerződések igen kevés helyen szólnak kifejezetten a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó hatáskorról. Az első ilyen rendelkezések a közös kereskedelempolitikát, valamint a társulási megállapodások megkötését érintették. A későbbi szerződésmódosítások következtében a közösség nemzetközi meg-

állapodások megkötésére vonatkozó hatáskörre tett szert a monetáris és devizagazdálkodási szabályozási kérdésekben, a kutatás és fejlesztés, a környezetvédelem, valamint a fejlesztési együttműködés területén. Ezek közül az első három tekintetében azonban a közösség hatásköre párhuzamos a tagállamokéval. Nemzetközi szintű együttműködés előmozdítása érdekében a közösség az oktatás, a szakképzés, a kultúra, valamint a népegészségügy területén is köthet nemzetközi megállapodásokat.

55. Opinion 1/76. (1977) ECR 741. (3)

56. A közösség ugyanis az Egyesült Királyság, Dánia és Írország 1972-es csatlakozási szerződésének 102. cikke alapján kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a közös halászati politika és a tenger élővilágának megőrzésével kapcsolatban, és számos nemzetközi szervezet tagja, például: Észak-nyugatlanti Halászati Szervezet (NAFO) OJ 1978 L378/2, Észak-keletatlanti Halászati Bizottság (NEAFC) OJ 1981 L227/22, Észak-atlanti Lazacvédelmi Szervezet (NASCO) OJ 1982 L378/25, Nemzetközi Balti-tengeri Halászati Bizottság OJ 1983 L237/5. stb.

57. Amennyiben a közösség egy területet már szabályozása alá vont, a tagállami jogalkotás kizárt, ha az olyan témát érint, amellyel a közösségi piaci rendtartás már kimerítően foglalkozott, ha a tagállami szabály ellentétben áll a közösség jog szabályaival, és ha a tagállami szabályok „befolyásolnák a piac megfelelő működését”. Lásd C-218/85. *CERAFEL versus Albert le Champion* (1986) ECR 3513.

58. A szociális politikának csak a tervezet III. részében meghatározott része tartozik a megosztott hatáskörök közé.

59. Amelyet a nizzai szerződés szorosabb együttműködésre nevezett át.

60. A tanácsi és a bizottsági elnökség kétféjű struktúrája, a párhuzamosan, de eltérő szabályok szerint működő tanácsok, a – konventtől függetlenül is – alig egyszerűsödő komitológia sem ígér hatékonyan és átláthatóan működő uniót. A kétféjűséget az irodalomban „bicéphalism”-nek nevezik. Erről lásd *La nouvelle architecture institutionnelle...*, id. kiad. 4.

61. Ez az „institutional fudge” fordítására tett kísérlet.